

4. Reformtrends

Im folgenden Kapitel werden die wesentlichen Reformtrends der letzten Jahrzehnte in europäischen Kommunen diskutiert. Aufgrund ihrer Bedeutung im europäischen und internationalen Kontext werden dabei vier Reformansätze vertieft betrachtet (vgl. Bouckaert und Kuhlmann 2016, S. 3; siehe auch Bergström et al. 2021):

- Re-/Dezentralisierung
- Territorialreform
- *New Public Management* und Privatisierung öffentlicher Aufgaben
- *Post-New Public Management* und Re-Kommunalisierung

Abschließend wird der Frage nachgegangen, inwiefern es aufgrund ähnlicher Reformdiskurse und der Ausstrahlungskraft bestimmter Reformbewegungen über Ländergrenzen hinweg zu konvergierenden Entwicklungen in den Kommunen gekommen ist bzw. ob die historisch eingepägten institutionellen Muster der verschiedenen Länder fortbestehen (Persistenz) oder gar zunehmend divergieren.

4.1 Reformdiskurse der vergangenen Jahrzehnte

Die Verwaltungsmodernisierung in den europäischen Ländern war in den vergangenen Jahrzehnten durch verschiedene Diskurskonjunkturen (siehe Jann 2002) geprägt, von denen das *New Public Management* (NPM) in den 1980er und 1990er Jahren die reformpolitische Agenda bestimmte (siehe weiter unten). Allerdings gab es auch Reformansätze in den Kommunen, die wenig bis keine Bezüge zu NPM-Konzeptideen aufweisen (Dezentralisierung, Regionalisierung, Territorialreform) oder die explizit darauf gerichtet sind, frühere NPM-Entwicklungen zu korrigieren (*Post-NPM*, Neo-Weberianischer Staat) (Kuhlmann und Bogumil 2019). Zudem zeigt der Blick auf die Reformentwicklungen in verschiedenen europäischen Verwaltungskulturkreisen, dass in den vergangenen Jahrzehnten keine gleichläufigen, NPM-getriebenen institutionellen Wandlungsprozesse stattgefunden haben, sondern dass ein facettenreiches Bündel von verschiedenen, oftmals auch widersprüchlichen, teils gegenläufigen oder gar inkompatiblen Reformansätzen vorliegt, die je nach Kontext verschiedene Mischungen und Kombinationen von Reformelementen aufweisen und zu ganz unterschiedlichen Umsetzungen und Wirkungen führten (vgl. Bergström et al. 2021; Kuhlmann et al. 2021c).

Ein wesentlicher Pfad lokaler Verwaltungsreform in Europa betrifft die Umschichtung von Verwaltungskompetenzen im Mehrebenensystem bzw. Prozesse der Re-/Dezentralisierung von Aufgaben, Regionalisierung, Devolution bis hin zur Quasi-Föderalisierung. In den letzten Jahrzehnten sind in einer wachsenden Zahl bislang unitarisch verfasster europäischer Länder Prozesse der Dezentralisierung in Gang gesetzt worden – sei es als Föderalisierung bzw. Quasi-Föderalisierung (Italien, Vereinigtes Königreich, Belgien, Spanien) oder als ‘einfache’ Regionalisierung (Frankreich, Spanien). Darüber hinaus ist es in vielen Staaten zu einer (weiteren) Abschichtung von Verwaltungskompetenzen von der (zentral-)staatlichen Ebene auf die kommunalen Gebietskörperschaften gekommen, wobei teils eine ‘echte’ Kommunalisierung (oder politische Dezentralisierung), teils eine ‘unechte’ Kommunalisierung (administrative Dezentralisierung) verfolgt wurde. Für erstere können prototypisch die Länder Frankreich und Schweden, aber teils auch Italien genannt werden, da dort mit der administrativen Aufgabenübertragung den gewählten kommunalen Vertretungsorganen auch politische Beschluss- und Kontrollrechte im Hinblick auf die übertragenen Aufgaben eingeräumt wurden. Dagegen findet sich die ‘unechte’ Kommunalisierung in Deutschland, wo die Kommunen (meist die Landkreise) zwar neue Aufgaben, jedoch keine politischen Beschlussrechte erhielten. Inwieweit sich die Art der Aufgabenübertragung auf die Performanz des Verwaltungshandelns auswirkt, ist in der vergleichenden Forschung bislang umstritten (vgl. Kuhlmann 2010, S. 154).

Ein weiterer Strang der Verwaltungsreform europäischer Staaten betrifft die territoriale Neugliederung von Verwaltungseinheiten oder auch territoriale Konsolidierung subnationaler Räume (*territorial consolidation*). Hier bewegen sich die europäischen Reformansätze insbesondere zwischen den beiden Extrempolen der – eher weichen Variante von -Verwaltungskooperation (Bsp. Frankreich, Italien, Spanien, Süddeutschland) und der – radikaleren Form von – Gebietsfusionen (Vereinigtes Königreich, Skandinavien, Nord- und teils Ostdeutschland).

Schließlich ist die Modernisierungsbewegung im Rahmen des *New Public Management* (NPM) zu erwähnen (Kuhlmann 2009; Pollitt und Bouckaert 2017), die sowohl externe als auch interne Reformelemente beinhaltet. In Abkehr vom Konzept des expansiven Wohlfahrtsstaates und der klassisch-bürokratischen Verwaltung zielt das NPM einerseits darauf, den Aktionsradius des Staates neu zu bestimmen (einzuschränken), Marktmechanismen zu stärken, Wettbewerb zu fördern und die Position des Bürgers als Kunden zu kräftigen. Andererseits geht es im Binnenverhältnis von Behörden darum, betriebswirtschaftliche Managementmethoden einzuführen, bürokratische Organisationsstrukturen aufzubrechen und die Handlungs-

sphären von Politik und Verwaltung klarer zu entkoppeln. Inzwischen ist angesichts der erneuten verwaltungs- und ordnungspolitischen Umorientierung seit Beginn des neuen Jahrtausends und besonders im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auch von *Post-NPM* oder dem *Neo-Weberian State* die Rede (Kuhlmann und Bogumil 2019). Damit sind Ansätze von Re-Kommunalisierung und Re-Insourcing angesprochen, die sich in vielen europäischen Ländern (wenn auch in unterschiedlicher Intensität und Reichweite) beobachten lassen und die teils auch parallel zu fortwährenden Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen nach NPM-Leitbild erfolgen.

4.2 Re-/Dezentralisierung

Die Umschichtung von Verwaltungskompetenzen im Mehrebenensystem bildet einen wesentlichen Reformpfad der Kommunen in Europa, womit Prozesse der Re/Dezentralisierung von Aufgaben, Regionalisierung, Devolution bis hin zur Quasi-Föderalisierung angesprochen sind (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 144ff.; Kuhlmann 2019). In den letzten Jahrzehnten sind in einer wachsenden Zahl bislang unitarisch verfasster europäischer Länder Prozesse der Dezentralisierung in Gang gesetzt worden – sei es als Föderalisierung bzw. Quasi-Föderalisierung (Belgien, Spanien, Italien, Vereinigtes Königreich) oder als einfache Regionalisierung (Frankreich, Schweden). Die Kompetenzabschichtung erfolgt dabei entweder nach unten (*top-down*, d. h. vom Staat auf die Region) oder nach oben (*bottom-up*, d. h. von der kommunalen Ebene auf die Region), wobei letztere in der Regel mit der Etablierung vollkommen neuer regionaler Gebietseinheiten, zumeist in kommunaler Verfasstheit, verbunden ist. Einen weiteren Sonderfall in der Gruppe der einfachen Regionalisierer stellen die Transformationsländer (von ehemals kommunistischen zu demokratischen Staaten) dar, deren Regionsbildung vielfach förderpolitischen Erwägungen folgte und sich eher auf die (statistische) Systematik der NUTS-Regionen stützte, oftmals ohne diese mit Leben zu füllen.

Während die Dezentralisierung und Kommunalisierung europaweite Trends der Verwaltungsreform darstellen, gibt es in einigen Ländern jedoch gegenläufige Tendenzen. So kam es zum einen in England zu einer signifikanten Entmachtung und Aushöhlung der *local governments* im Zuge verschiedener Reformmaßnahmen. Zum anderen zeichnen sich in jüngerer Zeit in Ungarn und in einigen (krisengeschüttelten) südeuropäischen Ländern (Italien, Griechenland, Portugal, Spanien) re-zentralisierende Tendenzen im Verhältnis zwischen staatlicher und kommunaler Ebene ab. Somit scheint Dezentralisierung als Globaltrend inzwischen tendenziell hinter-

fragt zu werden, wobei es sich im Falle von Ungarn vor allem um den Zugriff einer zunehmend autoritär agierenden Regierung auf dezentrale Ebenen und Ressourcen handelt. Diese Entwicklung, die sich beispielsweise in einer deutlichen funktionalen Entwertung der Kommunen, Autonomieverlusten, zunehmenden Eingriffsrechten der Zentralregierung auf die kommunale Ebene und einer Halbierung des kommunalen Budgets widerspiegelt, wird weiter unten ausführlicher besprochen.

In der Grundtendenz läuft die Entwicklung im europäischen Raum jedoch weiterhin darauf hinaus, dass die kommunalen Gebietskörperschaften an Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten gewinnen und der Staat Funktionen nach unten abgibt. Im Ergebnis wird somit das multifunktionale starke Kommunalmodell (*multi purpose model*) weiterverbreitet (siehe Kapitel 1). Die vergleichende Kommunalforschung (Wollmann 2008; Reiter et al. 2011; Grohs et al. 2012; Kuhlmann und Wollmann 2019) hat gezeigt, dass sich der Modus und die Wirkungen von Dezentralisierung erheblich u. a. danach unterscheiden, welcher Typus von Dezentralisierung zur Anwendung kommt. Hier spielt vor allem eine Rolle, ob politisch oder nur administrativ dezentralisiert wird bzw. ob staatliche Verwaltungseinheiten dekonzentriert werden. Während bei der politischen Dezentralisierung oder „echten Kommunalisierung“ (Wollmann 2010; Reiter et al. 2011) Staatsaufgaben vollständig in den Bestand der kommunalen Selbstverwaltung übergehen und somit ein gewähltes lokales Vertretungsorgan die volle Zuständigkeit für die Entscheidung über die Planung, Finanzierung und Verwaltung der neuen Aufgabe erhält (monistisches oder uniformes Aufgabenmodell) (vgl. Wollmann 2008, S. 259ff.), werden den gewählten Vertretungsorganen bei der administrativen Dezentralisierung keine autonomen Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen eingeräumt. Dabei bleibt eine staatliche Rechts- und Fachaufsicht bestehen (duales Aufgabenmodell) (ebd.). Die administrative Dekonzentration umfasst schließlich die Übertragung von staatlichen Aufgaben auf Behörden oder auch öffentlich-rechtliche Körperschaften, die auf einer subnationalen Verwaltungsebene angesiedelt, aber weiterhin Teil der staatlichen Verwaltungsorganisation sind. Die Effekte von Dezentalisierungsreformen unterscheiden sich je nach Aufgabenübertragungsmodus (politisch vs. administrativ) und sind zudem stark von der Spezifik der Aufgabe, lokalen Akteurskonstellationen und der kommunalen Ressourcenausstattung abhängig (Reiter et al. 2011; Grohs et al. 2012). So ist in vergleichenden Studien bei der politischen Dezentralisierung tendenziell eine Verbesserung der Effektivität der Aufgabenerledigung sowie der horizontalen, sektorenübergreifenden Steuerung und Harmonisierung von sich wechselseitig beeinflussenden Fachaufgaben festzustellen, was bei der administrativen Dezentralisierung und bei der Dekonzentration nicht der Fall ist. Zwar

hilft die institutionelle Integration einer Aufgabe in ein multifunktionales Organisationsumfeld (*multi purpose model*) (vgl. Wollmann 2006), die horizontale gebietsbezogene Koordinationsfähigkeit zu steigern (Grohs et al. 2012, S. 143ff.). Allerdings sind Reformen der politischen Dezentralisierung auch eher mit kurz- und mittelfristigen Mehrkosten für die Kommunen verbunden, die vor allem leistungsschwächere Gebietskörperschaften überfordern können.

Der Modus und die Wirkungen der Dezentralisierung/Kommunalisierung weisen erhebliche Unterschiede zwischen den europäischen Ländern auf. In Frankreich ist die Dezentralisierung ein Dauerbrenner auf der verwaltungspolitischen Agenda (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 166). Der ehemals hohe Zentralisierungsgrad ist unter anderem daran abzulesen, dass Aufgaben wie die Erbringung sozialer Dienste oder Stadtplanung, die in traditionell (politisch) dezentralisierten Ländern (Schweden und Deutschland) seit langem typische 'echte' kommunale Selbstverwaltungsaufgaben sind, bis 1982 bestimmend in der Hand der Staatsverwaltung auf der Ebene der *départements* (unter Leitung des Präfekten) lagen. Die wesentlichen Schritte der Dezentralisierung in Frankreich (vgl. Kuhlmann 2009, S. 82ff.) lassen sich zwei Phasen zuordnen, deren erste durch die Gesetzgebung der 1980er Jahre (sog. *Acte I*) ausgelöst wurde. Die zweite Dezentralisierungsphase (*Acte II*) startete mit der Verfassungsänderung vom 28.3.2003, gefolgt von weiteren Dezentralisierungsgesetzen im Verlauf der 2000er Jahre. Zunächst wurde im Rahmen von *Acte I* das Verfassungssystem der *départements* dadurch grundlegend verändert, dass die Exekutivfunktion des Präfekten auf den (indirekt) gewählten Präsidenten des Generalrats überging, der nunmehr Chef der sich neu etablierenden Verwaltung der *départements* wurde. Ein klarer Machtverlust des Präfekten ging zudem mit der Abschaffung der bis dahin von ihm ausgeübten strikten und umfassenden a priori Staatsaufsicht (*tutelle*) einher, die auf eine abgeschwächte Form der (a posteriori) Rechtsaufsicht zurückgeschnitten wurde. Der Zentralstaat verlagerte im Wege 'echter' Kommunalisierung und Departementalisierung, die auch ein Mitentscheidungsrecht des Rates (*pouvoir réglementaire*) einschlossen, zahlreiche Kompetenzen auf die Ebene der lokalen Gebietskörperschaften. Dabei wurden einerseits Aufgaben, die bis 1982 vom Staat wahrgenommen wurden, den Kommunen (*communes*) als 'echte' kommunale Aufgaben übertragen (politische Dezentralisierung). Andererseits bleibt es in Teilfeldern bei einer dualistischen Aufgabenzuteilung, in welcher der Bürgermeister weiterhin übertragene Staatsaufgaben, quasi als 'Organ' oder 'Agent' des Staates (*agent d'Etat*), ausführt. Mit der Verfassungsänderung von 2003 (*Acte II*) erhielt die Dezentralisierung in Frankreich erstmals Verfassungsrang, indem in Artikel 1 festgeschrieben wurde, dass die „Organisation der französischen Republik

dezentralisiert“ ist. In der Einführung einer Art von Subsidiaritätsprinzip ist ein für die unteilbare Republik bislang auf konstitutioneller Ebene ungewöhnlicher Vorstoß zu erkennen. Betrachtet man die Ebene der *départements*, so schlägt in funktionaler Hinsicht zweifelsohne der sozialstaatliche Bereich (*action sociale*), für welchen den Generalräten nun vollständig – auch finanziell – die Kompetenz übertragen wurde, am stärksten zu Buche (Reiter 2010; Reiter und Kuhlmann 2016). Den *départements* wurden mit dem Gesetz vom 13. August 2004 außerdem Aufgaben des Bildungswesens (Übertragung der technischen Bediensteten der *collèges*), der Infrastruktur (20.000 km Nationalstraßen; Personaltransfers aus den staatlichen Infrastrukturbehörden), des sozialen Wohnungsbaus sowie aus den Bereichen Kultur und Sport übertragen. Allerdings hat die Dezentralisierung in Frankreich nicht zu einer klaren Trennung der Ebenen (Trennmodell), sondern auch zu einer verstärkten Verwaltungsverflechtung und institutionellen Konkurrenz im subnationalen Raum geführt. Dies hängt damit zusammen, dass nicht separate Kompetenzblöcke transferiert wurden, sondern die verschiedenen Ebenen und die staatlichen Behörden jeweils eigenen Zugriff auf jedes einzelne Politikfeld haben. Hieraus ergeben sich erhebliche Probleme im Hinblick auf die Zurechenbarkeit und demokratische Kontrolle von Politikergebnissen (*déresponsabilisation*).

Seit dem Amtsantritt von Macron werden in Frankreich zunehmend zentralisierende Tendenzen kritisiert. So wurde bemängelt, dass das Modernisierungsverständnis von Macron mit Elementen jakobinischer Zentralisierung (*centralisation jacobine*) einhergehe (vgl. Riché 2017). Dies gilt insbesondere für die Abschaffung der *taxe d'habitation*, die traditionell den Kommunen zugeordnet bzw. von diesen erhoben wurde und darüber hinaus mit einem Anteil von bis zu 79 Prozent einen Großteil der kommunalen Steuereinnahmen ausgemacht hat. Die Macron-Regierung hat die Ersetzung dieser Steuereinnahmen durch staatliche Zuweisungen damit begründet, dass dies einen entscheidenden Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse in wirtschaftlich starken und eher schwächeren Kommunen leisten würde. Aus der Perspektive der Kommunen wurde dies jedoch als Beschneidung der Steuerautonomie und als Versuch kritisiert, zusätzliche Abhängigkeiten der Kommunen vom Staat zu schaffen und diesem umfassendere Kontrollmöglichkeiten auf der kommunalen Ebene zu gewähren (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 168f.).

Auch in Italien wurde mit den Bassanini-Gesetzen sowie der Verfassungsreform von 2001 eine entschiedene politische Dezentralisierung auch der kommunalen Ebene angestrebt (Behnke 2010). Sie ist darauf gerichtet, den kommunalen Ebenen (*comuni, province*) breite Aufgabenzuständigkeiten in Richtung 'echter' kommunaler Funktionen einzuräumen, worin die

Variante einer politischen Dezentralisierung zu erkennen ist. Die Verfassungsänderung von 2000 geht so weit, eine umfassende Verwaltungszuständigkeit der *comuni* zu statuieren, es sei denn die Aufgaben sind ausdrücklich anderen Ebenen zugewiesen.¹¹ Allerdings bleibt die Staats- und Verwaltungspraxis in Italien hinter diesem Verfassungsentwurf bislang eklatant zurück. So ist der Vollzug von Verwaltungsaufgaben durch den Staat auf der subnationalen Ebene, nicht zuletzt durch den Präfekten (*prefetto*) auf der Ebene der *province*, nach wie vor bestimmend (Schefold 2007, S. 66). Im Dualismus überwiegend staatlicher und zurückstehender kommunaler Verwaltungsstränge kann das Fortwirken (napoleonisch-) zentralistischer Strukturen gesehen werden. Somit ist die politische Dezentralisierung zwar in der Verfassung kodifiziert, bislang allerdings weitgehend unverwirklicht geblieben (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 169ff.).

Schweden kann als ein Spitzenreiter der politischen Dezentralisierung in Europa angesehen werden (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 164f.). Das monistische Aufgabenmodell findet sich dort nach wie vor in bemerkenswert reiner Ausprägung, da die gewählten Kommunalvertretungen für alle den Kommunen zugewiesenen Aufgaben ausnahmslos zuständig sind (vgl. Wollmann 2008, S. 204ff.). Um die Stärkung der Zuständigkeiten und der Autonomie der durch die Gebietsreform (siehe weiter unten) neu zugeschnittenen Gemeinden anzuleiten, inaugurierte die Regierung das sogenannte Freie-Kommunen-Experiment (*frikommuner*), das zwischen 1984 und 1991 zunächst 40 Kommunen von einer Vielzahl gesetzlicher Bindungen freistellte (vgl. Strömberg und Engen 1996, S. 284f.; Baldersheim 1994). Es wurden unter anderem die Zuständigkeiten für Primär- und Sekundärschulen kommunalisiert, die staatlichen Finanzzuweisungen reformiert (insbesondere durch verstärkten Übergang von Zweckzuweisungen zu Globalzuweisungen) und die Autonomie der Kreise und Gemeinden in den Entscheidungen über ihre politischen und administrativen Strukturen ausgeweitet (vgl. Montin und Amnå 2000). Auf der Grundlage einer hierzu durchgeführten Evaluierung wurde 1991 ein neues Kommunalgesetz verabschiedet, durch das die Befugnisse der Kommunen, insbesondere in Fragen der internen Organisation, stark erweitert wurden (vgl. Häggroth et al. 1993). Darüber hinaus sind die Aufgaben in den genannten Sektoren flächendeckend politisch dezentralisiert worden, so etwa im Bildungswesen und in der Arbeitsmarktpolitik (Premfors 1998), wo die Kommunen die Funktionen der inzwischen aufgelösten Zentralbehörden übernehmen (Pierre 1994; Montin 2016).

11 vgl. Art. 118 I Costituzione, art 13 I Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, „Tuel“, v. 18.8.2000.

Geradezu konträr stellt sich die Situation im Vereinigten Königreich (England) dar. Dort wurde der Entscheidungsspielraum der *local councils* seit den 1980er Jahren durch ein ungewöhnlich dichtes Netz von Direktiven (*guidances notes*) und Interventionsmöglichkeiten der Zentralregierung überlagert und ausgehöhlt. Überdies stellt Vereinigtes Königreich mit seiner dominanten Strategie der administrativen Dekonzentration (*agencification*) (vgl. auch Quangoisierung im weiteren Textverlauf) und der damit einhergehenden Re-Zentralisierung des Verwaltungssystems einen abweichenden Fall dar, da es hier zu einer europaweit einmaligen Schwächung und Aushöhung des traditionell starken Funktionalprofils politisch verantwortlicher Kommunen gekommen ist (Stoker 1999). Nachdem bereits in der Nachkriegszeit wichtige kommunale Selbstverwaltungsaufgaben (*National Health Service*, Gas, Elektrizität, Sozialhilfe) verstaatlicht und später teils privatisiert worden waren, verstärkte sich der staatliche Zugriff auf die kommunale Ebene im Zuge der *Thatcherist Revolution*, durch die das traditionell starke Kommunalmodell Vereinigtes Königreichs nachhaltig geschwächt und das Verwaltungssystem innerhalb *Englands* deutlich re-zentralisiert wurde. Ferner wirkte die im Kontext der NPM-Reformen seit den 1980er Jahren verfolgte Agenturbildung deutlich re-zentralisierend. Sie wurde nicht zuletzt in der Absicht umgesetzt, traditionell bei den Kommunen angesiedelte Aufgaben nunmehr staatlichen *agencies* oder sog. *quangos* (*quasi non-governmental organisations*)¹² zu übertragen. Hinter dieser Strategie steckt ein tiefes Misstrauen der damaligen konservativen Regierung gegenüber der lokalen Selbstverwaltung, die mehrheitlich von Labour dominiert wurde (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 176). Die innerhalb der *dual polity*-Tradition auf *Whitehall* beschränkte Zentralregierung, die den Kommunen weite Handlungsspielräume und Freiheiten in der subnationalen Aufgabenerledigung überließ und kaum eigene territoriale Behörden etabliert hatte, ist nunmehr durch eine Vielzahl von *agencies* und *quangos* im lokalen Raum institutionell verankert und hat damit zunehmend die multifunktionale Kommunalverwaltung verdrängt und entmachtet. Zwar wurden im Rahmen des *Local Government Act* von 2000 und des *Localism Act* von 2011 auch politische Dezentralisierungen angestrebt. Allerdings wurden diese Ansätze quasi

12 Die gebräuchlichste Definition (vgl. Skelcher und Davis 1998, S. 13) fasst unter *quangos* sog. NDPB (*non-departmental public bodies*) zusammen, die nicht direkt einem Ministerium angehören, aber öffentlich finanziert sind und eine abgegrenzte Aufgabe wahrnehmen. *Quangos* agieren weitgehend außerhalb des Einflusses der *local authorities/councils* und sind finanziell etc. von der Zentralregierung abhängig (vgl. Skelcher und Davis 1998; Skelcher 2000). Die Leitung erfolgt über ernannte *boards* (daher die häufige Bezeichnung *appointed bodies*), in denen die Zentralregierung und weitere Akteure vertreten sind.

zeitgleich durch massive Einschränkungen der finanziellen Autonomie der Kommunen und drastische Sparmaßnahmen konterkariert (Lowndes und Pratchett 2012; Eckersley 2017), so dass trotz de iure gegebener zusätzlicher Kompetenzen der Kommunen de facto eine Situation vorherrscht, in welcher der Zentralstaat seinen Einfluss gegenüber der lokalen Ebene sogar stärken konnte (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 175ff.).

In Ungarn ist die Dezentralisierung vor dem Hintergrund der politisch-institutionellen Transformation zu sehen, die – im Vergleich zu den hier behandelten westeuropäischen Ländern – eine besondere Ausgangssituation darstellt (vgl. Wollmann 1995, S. 566ff.; Temesi 2000, S. 345ff.; Wollmann und Lankina 2003, S. 93ff.). Zwar wurde zunächst anknüpfend an die vorkommunistische Kommunaltradition, die in das 19. Jahrhundert und das österreichisch-ungarische Selbstverwaltungsgesetz von 1870 zurückreicht (vgl. Wollmann 1995, S. 566), das dualistische Aufgabengabenmodell nach 1990 (wieder) eingeführt. Allerdings ist von der Kommunalgesetzgebung des Jahres 1990 und ihrem Dezentralisierungs- und Kommunalisierungsimpetus gesagt worden, diese sei „extremely liberal by any international standard“ (Davies 1995, S. 74). Die in Ungarn zunächst eingeleitete und durchgehaltene beachtliche Dezentralisierung wird darin sichtbar, dass noch bis Mitte der 2000er Jahre ca. 65 Prozent aller öffentlich Bediensteten von den Gemeinden und Kreisen beschäftigt waren, womit Ungarn hinsichtlich des Grades seiner Dezentralisierung in der Spitzengruppe der europäischen Länder lag. Allerdings wurde diese Entwicklung seit dem Amtsantritt von Orbán 2010 in vielen Bereichen drastisch umgekehrt. Im Jahr 2011 wurde eine entsprechende Verfassungsänderung mit großer Mehrheit im ungarischen Parlament verabschiedet, die das institutionelle Gefüge Ungarns aus der Post-1990-Zeit grundlegend verändert hat. Auf diesem Wege wurde nicht nur eine radikale Re-Zentralisierung eingeleitet, sondern auch die staatliche Kontrolle über die subnationalen Verwaltungseinheiten erheblich verschärft (Kovács et al. 2016, S. 799f.). Die Landkreise in Ungarn haben inzwischen einen Großteil ihrer Selbstverwaltung verloren, während ein von der Zentralregierung nominierter Präfekt mit der Kontrolle über die öffentliche Aufgabenwahrnehmung betraut wurde. Des Weiteren haben die Kommunen relevante Einschränkungen ihres Funktionalprofils hinnehmen müssen: so wurden beispielsweise Aufgaben aus den Bereichen Bildung und Gesundheit re-zentralisiert (Kovács 2012), was sich auch am drastischen Rückgang des Kommunalanteils an der öffentlichen Gesamtbeschäftigung von 65 Prozent (2005) auf 34 Prozent (2014) ablesen lässt (OECD 2017).

4.3 Territorialreform

Im Bereich der Territorialreformen (Hulst und Montfort 2007; Baldersheim und Rose 2010; Ebinger et al. 2019) bewegen sich die europäischen Reformansätze insbesondere zwischen den beiden Extrempolen der Verwaltungskooperation (*trans-scaling*, Bsp. Frankreich, Italien, Spanien) und der radikalen Form von Gebietsfusionen (*up-scaling*, Bsp. Vereinigtes Königreich, Skandinavien). Im Fall des Reformmodells des *up-scaling* (zur Begrifflichkeit vgl. Baldersheim und Rose 2010, S. 20) waren die Reformen darauf gerichtet, die administrative Leistungsfähigkeit der Kommunen durch deren Maßstabsvergrößerung zu steigern (vgl. John 2010, S. 106ff.) für das Vereinigte Königreich). *Up-scaling* kam ursprünglich insbesondere in Schweden, England bzw. UK und in einigen deutschen Bundesländern (etwa Hessen und Nordrhein-Westfalen) zur Anwendung, weshalb in der international vergleichenden Literatur von einem nordeuropäischen Reformmodell (Norton 1994, S. 40) gesprochen wird. Dagegen ist das südeuropäische Reformmuster (insbesondere Frankreich, Italien) dadurch gekennzeichnet, dass eine kleinteilige, territoriale Struktur weitgehend unverändert geblieben ist und die operative Handlungsfähigkeit der Kommunen durch interkommunale Verbände (*intercommunalité*) gefördert wird, die als institutionenpolitischer Ersatz für förmliche Gebietsreformen im Wege von Gemeindezusammenlegungen gesehen werden (*trans-scaling*). Die Variante einer weiteren Fragmentierung von Kommunalstrukturen (*down-scaling*) stellt eher eine Ausnahme im europäischen Kontext dar und kann nur in wenigen Ländern beobachtet werden (z. B. Polen und Slowenien) (Swianiewicz 2010). Dieser Reformansatz läuft dem ansonsten vorherrschenden Trend der gebietlichen Maßstabsvergrößerung entgegen.

Abbildung 15: Territoriale Reformmuster in Europa

Nordeuropäische Reformvariante: up-scaling	Südeuropäische Reformvariante: trans-scaling
Vereinigtes Königreich, Schweden, Dänemark, einige deutsche Länder (NRW, HE) Maßstabsvergrößerung; Fusion Zum Beispiel UK: durchschnittliche Einwohnerzahlen von: <i>Metrop. districts</i>: 310.000; <i>Non-metrop. districts</i>: 100.000; <i>Counties</i>: 760.000 Leistungskraft; verwaltungs-ökonomische Verbesserung Hintergrund: Funktional starke Kommunalsysteme; oft sozialdemokratische Handschrift; rationaler Zeitgeist/Planungseuphorie Durchsetzung letztlich mittels verbindlicher Gesetzgebung Unterordnung kommunaler Selbstverwaltung unter parlamentarischer Entscheidungsmacht	Frankreich, Italien, viele mittel-osteuropäische Länder; einige deutsche Länder (RhP, SH) Kleinteilige Gemeindestruktur beibehalten; weitere Fragmentierung Zum Beispiel Frankreich mit 37.000 <i>communes</i>; durchschnittlich 1.700 Einwohner Hintergrund: Kommunale Aufgabenwahrnehmung durch Staatsverwaltung (napoleonische Länder) <i>Volontariat</i>: Fusionen nur mit Zustimmung der Kommunen Massive lokale Widerstände gegen Gebietsreform Interkommunale Formationen als Ersatz (<i>intercommunalité</i>; Verbandsgemeinden; Ämter)

Quelle: In Anlehnung an Kuhlmann 2015, S. 119

Nordeuropäisches Reformmodell

Exemplarisch für die Nordeuropäische Ländergruppe steht das Vereinigte Königreich (England), wo der instrumentelle Zugriff der nationalen Ebene auf die lokale Ebene von zwei Faktoren bestimmt wurde. Zum einen wurde herkömmlich aus dem Grundsatz der *parliamentary sovereignty* gefolgt, dass das Parlament durch Gesetzgebung jedwede institutionelle und damit auch gebietliche Änderung der kommunalen Ebene vornehmen kann. Zum anderen war der Regierung in ihrem Umgang mit den Kommunen seit jeher eine "almost obsessive predominance (...) to production efficiency" (Sharpe 1993, S. 252) eigen. Seit den 1970er Jahren durchlief das englische Kommunalsystem mehrere Wellen einschneidender territorial-organisatorischer Veränderungen, in denen sich wiederum die Bestimmungsmacht des Parlaments und der instrumentelle Zugriff der zentralen auf die kommunale Ebene geltend machten. Im tiefgreifenden Reformschub von 1974 wurden zum einen die *district/borough councils* territorial drastisch konsolidiert, wobei deren Anzahl von 1.250 auf 333 mit durchschnittlich 170.000 Einwohnern reduziert wurde – eine im europäischen Vergleich beispiellose und als *sizeism* kritisierte (Stewart 2000) Größenordnung (vgl. Norton 1994, S. 41; Wilson und Game 2011, S. 58ff.). Zum anderen wurden die in ihrem gebietlichen Umfang auf die mittelalterlichen *shires* zurückreichenden *county*

councils neu zugeschnitten, wobei deren Zahl von 58 auf 47 vermindert und ihre durchschnittliche Bevölkerungsgröße auf 720.000 Einwohner erhöht wurde. In den frühen 1990er Jahren leitete die konservative Regierung unter John Major eine weitere einschneidende territorial-organisatorische Veränderung ein, in deren Folge in den urbanen Regionen Englands durch territoriale, organisatorische und funktionale Fusionierung von *counties* und *districts/boroughs* sog. *unitary authorities* entstanden. Schrittweise wurden 47 *unitary authorities* mit durchschnittlich weit über 200.000 Einwohnern geschaffen (Wilson und Game 2011, S. 68f.). Damit ist inzwischen fast der gesamte urbane Siedlungsbereich Englands entweder von den 36 *metropolitan district councils* oder von den knapp 50 *unitary authorities* mit ihren vielfach über 200.000 Einwohnern geprägt. Von der Entwicklung der kommunalen Strukturen im Vereinigten Königreich ist kritisch gesagt worden: "breathless has been the pace of change over the past 30 years" (Percy-Smith und Leach 2001, S. 236). Dies führte im Ergebnis zu einer "diversity, fragmentation and perhaps sheer messiness of British local government" (Percy-Smith und Leach 2001, S. 13).

Die von der schwedischen Regierung in zwei Schüben (1952 und 1974) verfolgten Gebietsreformen zielten darauf, die Kommunen durch Ausweitung ihrer territorialen Basis in die Lage zu versetzen, als maßgeblicher lokaler Träger des schwedischen Wohlfahrtsstaats (den *lokala staten*) zu agieren. In Schwedens Verfassungs- und Politiksystem wird dem Parlament das Recht zuerkannt, territoriale Reformen der kommunalen Ebene gegebenenfalls ohne Zustimmung oder gegen Widerstand der lokalen Bevölkerung durchzusetzen. Auf diese Art und Weise gelang in Schweden die drastische Reduzierung der Anzahl der Kommunen von 2.282 Kommunen mit durchschnittlich ca. 2.800 Einwohnern auf heute nur noch 290 Kommunen mit durchschnittlich 34.466 Einwohnern. Auf der übergeordneten kommunalen Ebene existieren landesweit nur noch 20 Landkreise (*landsting kommuner*) mit durchschnittlich 420.000 Einwohnern. Der gebietliche Zuschnitt der Kreise, deren Grenzen auf 1634 zurückgehen, blieb von diesem Reformschub weitgehend unberührt. Die drei größten Städte des Landes (Stockholm, Göteborg und Malmö) erhielten in der Folgezeit einen (den deutschen kreisfreien Städten vergleichbaren) Status, der kommunale und Kreisaufgaben verbindet. In den späten 1990er-Jahren wurde eine Reformdebatte über eine Regionalisierung geführt, in der auch die bisherigen Grenzen der Kreise in Frage gestellt wurden (vgl. Olsson und Åström 2003). So sind inzwischen Stockholm, Göteborg und Malmö mit ihren jeweiligen umliegenden Gebietseinheiten zu Regionalkreisen fusioniert worden (Lidström 2010).

Südeuropäisches Reformmodell

Frankreich entspricht mit seiner extrem fragmentierten kommunalen Territorialstruktur (siehe Kapitel 1.3, 1.6) geradezu idealtypisch dem Südeuropäischen Gebietsmodell (siehe Kapitel 1.6). Waren territoriale Reformversuche bis vor Kurzem kaum möglich, hat die jüngste Gesetzgebung jedoch eine Reihe von teilweise einschneidenden Veränderungen bewirkt, die bisher nicht für umsetzbar gehalten worden waren.

Zunächst scheiterte der Versuch einer territorialen Konsolidierung der kommunalen Ebene auf freiwilliger Basis zu Beginn der 1970er Jahre (*Loi Marcellin*), da das Reformgesetz die Verwirklichung einer Gebietsreform von der Zustimmung der betreffenden Gemeinde und ihrer Bevölkerung (Grundsatz der Freiwilligkeit, *volontariat*) abhängig machte und diese 'freiwillige' Zustimmung in kaum einer Gemeinde erreicht wurde. Um dennoch das – auch dezentralisierungsbedingt – zunehmende Aufgabenvolumen zu bewältigen, wurde in Frankreich ein komplexes System verschiedener interkommunaler Kooperationsformen (*intercommunalités*) etabliert, die inzwischen auch über eigene Steuerquellen verfügen (siehe Kapitel 2) und die politisch über direkt gewählte Mandatsträger repräsentiert werden. Hierbei markierte das Gesetz von 1999 (*Loi Chevènement*), das von einigen als eine „wahre interkommunale Revolution“ (LeGalès und Borraz 2005) bezeichnet worden ist (siehe auch Kuhlmann 2010), einen bedeutsamen institutionenpolitischen Schritt. Als Ergebnis dieses Prozesses, der durch finanzielle Anreize sowie sanften Druck der Präfekten befördert wurde, sind inzwischen bzw. infolge weiterer inkrementeller Reformschritte (z. B. Anhebung von Mindesteinwohnerzahlen), die im Ergebnis zu einer Halbierung der Anzahl von *établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI) geführt haben, 13 Metropolregionen (*métropoles*), 218 Agglomerationsverbände (*communautés d'agglomération*, CA) und 1.019 Gemeindeverbände (*communautés de communes*, CC) gebildet worden, so dass inzwischen fast alle Kommunen in verschiedenen Verbänden (EPCI) organisiert sind.

In jüngerer Zeit sind einige weitere entscheidende Schritte zur territorialen Modernisierung der kommunalen Ebene unternommen worden. Zum einen stellt das Gesetz *Loi de Réforme des Collectivités Territoriales* von 2010 die Grundlage für eine substantielle Weiterentwicklung des subnationalen Institutionengefüges in Frankreich dar, mit welchem das Metropolen-Modell eingeführt wurde. Dieses stützt sich institutionell zum einen auf die schon seit 1966 existierenden acht *communautés urbaines* (CU) und zum anderen auf vier weitere interkommunale Formationen (CA) mit mehr als 500.000 Einwohnern, so dass insgesamt 10 neue Metropolen entstanden. Diese erhalten einerseits Kompetenzen von den fortbestehenden Mitglieds-

gemeinden und andererseits von den jeweiligen *départements* und Regionen. In Zukunft sollen alle Ballungsgebiete in Frankreich in Form des Metropolen-Modells organisiert werden, worin eine einschneidende territoriale Veränderung der Kommunalverwaltung in urbanen Räumen zu erblicken ist. Mit dem Reformpaket des sog. *Acte III*, speziell dem Gesetz vom 27.1.2014, das am 1.1.2015 in Kraft trat, wurden zunächst die im Gesetz von 2010 festgelegten 10 Metropolen eingerichtet. Darüber hinaus wurde die Territorialstruktur in den drei Metropolen Paris, Lyon und Marseille, die bereits seit den 1980er Jahren eine institutionelle Sonderstellung genießen, mit der Gesetzgebung von 2014 weiterentwickelt (*métropoles de règles particulières*). Unter anderem wurde die Metropolstruktur in *Grand Paris* (Paris und umliegende Gemeinden der sogenannten *petite couronne*) dahingehend konsolidiert und modernisiert, dass sich alle Gemeinden in der Pariser Metropolregion, *Île de France*, zu EPCI mit einer Mindesteinwohnerzahl von 200.000 Einwohnern zusammenschließen müssen. Mit dem Metropolen-Modell sollen nachhaltig lebensfähige (inter-)kommunale Strukturen geschaffen werden, die in Zukunft die Kleingemeinden im Metropolenraum absorbieren könnten, die aber auch die institutionelle Stellung der *départements* 'bedrohen', da sie teilweise deren Funktionen übernehmen.¹³

Ein weiterer Schub territorialer Modernisierung in Frankreich ging vom Gesetz NOTRe aus (*Nouvelle Organisation Territoriale de la République*) aus, welches 2015 verabschiedet wurde und Mindesteinwohnerzahlen zwischen 5.000 und 15.000 Einwohner für CC vorsieht. Den Präfekten wurde dabei die Kompetenz übertragen, neue Grenzen und territoriale Zusammenschlüsse von EPCI herbeizuführen, um deren Anzahl zu reduzieren. So konnte zwischen 2012 und 2015 ein Rückgang der Anzahl der EPCI von 2.599 auf 1.267 erreicht werden. Darüber hinaus wurde durch das *Loi Pélissard* von 2015 die Bildung sogenannter *communes nouvelles* gefördert (vgl. Némery 2017). Auch wenn hier erneut der Grundsatz der Freiwilligkeit angewendet wurde, konnten bis 2017 immerhin 517 solcher neuen Gemeinden gebildet werden. Hierin spiegelt sich die wachsende Bereitschaft der Bürgermeister von Kleinstgemeinden wider, die Lebensfähigkeit ihrer Gemeinde angesichts schwindender Steuereinnahmen und rückläufiger staatlicher Zuweisungen mittels Gemeindefusion zu erhalten oder zu verbessern, was auch als „stille territoriale Revolution“ bezeichnet worden ist („une révolution territoriale silencieuse“) (Pasquier, 2017). Zieht man außerdem noch in Betracht, dass die Anzahl der französischen Regionen inzwischen

13 So hatte Präsident Macron angekündigt, während seiner Legislatur mindestens ein Viertel der aktuellen *départements* aufzulösen, indem diese in neuen Metropolen aufgehen sollen (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 155).

von 23 auf 12 (ohne Übersee-Regionen) reduziert wurde, so besteht insgesamt kein Zweifel daran, dass das subnationale Institutionengefüge in Frankreich in einem Ausmaß verändert worden ist, welches bisher als nicht realisierbar galt und im historischen Rückblick als beispiellos anzusehen ist.

Auch in Italien wurde zunächst versucht, eine territoriale Konsolidierung der kommunalen Ebene auf freiwilliger Basis zu erreichen. Da die Anzahl der Kommunen in Italien bis 2010 von 8.088 auf 8.104 anstieg, ist dieser Ansatz als gescheitert anzusehen. Infolgedessen ist ein Rückgang der Relevanz von Territorialreformen für die politische Agenda in Italien festzustellen. Demgegenüber konzentrieren sich entsprechende Reformvorstöße seit der oben bereits diskutierten (siehe Kapitel 1.3) Verfassungsänderung von 2001 eher auf die Suche nach geeigneten Formen interkommunaler Kooperation (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 196f.). So sind mit der institutionellen Form der französischen *intercommunalité* vergleichbare *unioni di comuni* begründet worden, deren Zahl zwischen 2000 und 2019 von 50 auf 550 angestiegen ist und die 3.292 bzw. ca. 40 Prozent aller Gemeinden – insgesamt 12,2 Millionen Einwohner – umfassen (Comuniverso 2019).

In Ungarn räumte die 1990 beschlossene Kommunalverfassung der unteren lokalen Ebene weitgehende Autonomie in der Bildung kommunaler Einheiten (Siedlungen) ein. Die lokale Bevölkerung machte von diesem Recht sogleich lebhaft Gebrauch, um die unter dem sozialistischen Regime durchgesetzten territorialen Fusionen von Kommunen rückgängig zu machen (vgl. Temesi 2000, S. 347; Soós 2003, S. 245; Wollmann und Lankina 2003, S. 95). Infolgedessen stieg die Zahl der Gemeinden nach dem Regimewechsel in kurzer Zeit von 1.584 auf 3.092 mit durchschnittlich 3.170 Einwohnern. Zwar wurde das Kommunalsystem durch nachfolgende Reformen funktional und politisch beträchtlich gestärkt, jedoch blieb der territoriale Zuschnitt der beiden kommunalen Ebenen unverändert. In Reaktion auf die Existenz und den Fortbestand der Vielzahl kleiner und kleinster Gemeinden sind in Ungarn unterschiedliche Formen interkommunaler Kooperation gesetzlich angeregt worden und entstanden. Dies gilt zum einen für ein Gesetz von 1997, durch das eine in der Regel monofunktionale interkommunale Kooperation angestoßen werden sollte. Inzwischen werden ca. 2.590 solcher Kooperationsformen gezählt (Hoorens 2008, S. 369). Des Weiteren zielte ein Gesetz von 2003 darauf, die multi-funktionale Zusammenarbeit zwischen Gemeinden zu institutionalisieren (vgl. Pfeil 2010, S. 255). Die Regierung hatte bis 2010 die Bildung von 162 solcher multi-funktionaler interkommunaler Verbände veranlasst, in denen 97,5 Prozent aller Gemeinden organisiert waren (vgl. Pfeil 2010, S. 256). Im Zusammenhang mit dem Amtsantritt von Orbán und der damit einhergehenden Re-Zentralisie-

rung (siehe oben) haben diese Formen interkommunaler Kooperation jedoch weitgehend ihre Funktionen und an praktischer Bedeutung verloren.

4.4 *New Public Management und Privatisierung*

Die Modernisierungsbewegung im Rahmen des *New Public Management* stellte seit den 1980er Jahren die einflussreichste Reformdoktrin der öffentlichen Verwaltung in Europa dar (vgl. Pollitt und Bouckaert 2017; Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 211ff.). In Abkehr vom Konzept des expansiven Wohlfahrtsstaates und der klassisch-bürokratischen Verwaltung war die NPM-Reformbewegung, als deren Vorreiter und internationale Vorbilder in erster Linie die Angelsächsischen Staaten (Vereinigtes Königreich, Neuseeland) anzusehen sind, auf zwei wesentliche Ziele gerichtet. Zum einen ging es darum, den Aktionsradius des Staates neu zu bestimmen (einzuschränken), Marktmechanismen zu stärken, Wettbewerb zu fördern und die Position des Bürgers als Kunden zu kräftigen. Zum anderen sollten die Binnenstrukturen, Organisationsprinzipien und Personalprofile der öffentlichen Verwaltung nach dem mikroökonomisch inspirierten Leitbild eines *managerial state* umgebaut werden, vor allem indem ökonomische Anreizmechanismen installiert, betriebswirtschaftliches Know-How implementiert, hierarchische Strukturen aufgebrochen und eine klare Funktions- und Rollentrennung von Politik und Verwaltung vorgenommen wird (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 211ff.). Im Folgenden wird lediglich die erste Dimension diskutiert.

Die Privatisierung des Staats- und Kommunalwirtschaftssektors bildete in allen OECD-Ländern seit den 1980er Jahren ein vorrangiges Modernisierungsziel (vgl. Wollmann und Marcou 2010; Wollmann 2016; Pollitt und Bouckaert 2017), wobei der Strategiewechsel dort besonders ausgeprägt war, wo – wie z. B. im Vereinigten Königreich – ein hoher Staatswirtschaftsanteil mit einer parteipolitisch akzentuierten, (neo-)liberalen Regierungsprogrammatik zusammenfielen. Neben der formalen und teils auch materiellen Privatisierung von Kommunalbetrieben kam es in vielen europäischen Kommunen außerdem zu vermehrten Ausgründungen von Eigengesellschaften und Unternehmen privaten Rechts auf der kommunalen Ebene (*corporatization*) (Grossi und Reichard 2008b). Ferner stellen der *purchaser-provider split* und die Einbindung privater Leistungsanbieter über Leistungsverträge (funktionale Privatisierung) übergreifende lokale Reformtrends dar. Im Ergebnis haben sich die kommunalen Organisationsmodelle in Europa sektoral stärker ausdifferenziert und fragmentiert, da zahlreiche externe, monofunktional operierende Erfüllungsgehilfen in die öffentliche Leistungserbringung eingebunden wurden und sich die Kommunen als direkte Produ-

zenten öffentlicher Güter vielfach zurückzogen. Inzwischen lassen sich jedoch als Folge negativer NPM-Effekte einige Gegenentwicklungen beobachten, welche die Zielsetzung der Rückgewinnung kommunaler Steuerungskapazitäten verfolgen (Wollmann 2016).

Das Vereinigte Königreich ist das europäische Land, in dem sich die Eigentumsverhältnisse am schnellsten gewandelt haben und in welchem Privatisierungen am radikalsten realisiert wurden. Das UK ist damit zum Vorreiter und Vorbild in der EU geworden und hat die europäische Liberalisierungspolitik nachhaltig geprägt. Im Ergebnis des marktorientierten Privatisierungsprogramms wurden im Vereinigten Königreich rund drei Viertel der Unternehmen privatisiert. Auf der kommunalen Ebene ist vor allem der Verkauf weiter Teile des Sozialwohnungsbestandes an die jeweiligen Mieter (1995: 1,5 Mio. Wohnungen) sowie die Privatisierung im ÖPNV-Bereich zu erwähnen. So fand nach dem 1985 *Transport Act* eine umfassende Marktliberalisierung statt, in deren Verlauf zahlreiche kommunale Busunternehmen formell und materiell privatisiert wurden (Christmann 2004, S. 233). Auch die vierzehn auf regionaler Ebene tätigen Elektrizitätsverteiler wurden vollständig materiell privatisiert, so dass fast der gesamte britische Elektrizitätssektor in privater Hand ist (Schalauske und Streb 2008, S. 50). Zudem wurde das traditionell vom Vorrang öffentlicher Leistungserbringung bestimmte britische Kommunalmodell dadurch verändert, dass die *local governments* unter der von Margaret Thatcher geführten konservativen Regierung gesetzlich verpflichtet wurden, zahlreiche kommunale Leistungen (Müllabfuhr, Kantinen, Straßenreinigung, Instandhaltung usw.) über öffentliche Ausschreibungen (*tendering*) im Marktwettbewerb zu vergeben (*compulsory competitive tendering* – CCT). So sind die *local authorities* dazu übergegangen, sich durch Outsourcing der einschlägigen Dienste externer Anbieter zu bedienen und sich damit das Konzept eines *purchaser-provider split* zu eigen zu machen. Beispielsweise wird die Heimpflege (*residential care*) in wachsendem Umfang von sog. *independents* geleistet, bei denen es sich um private und gemeinnützige Anbieter handelt. Das CCT wurde zwar unter New Labour wieder abgeschafft, so dass allein innerhalb eines Jahres (2000–2001) die Zahl der Ausschreibungen um immerhin 23 Prozent zurückging (Wegener 2004). Allerdings müssen die Kommunen auch innerhalb des neuen Systems ihre Leistungen mit privaten Anbietern vergleichen und auslagern (Reimer 1999, S. 157ff.). Eine Wirkung der wettbewerblichen Ausschreibungen ist die Entlassung von etwa 300.000 Kommunalbeschäftigten seit Anfang der 1990er Jahre, wobei vor allem Tätigkeitsbereiche der *manual workers* betroffen waren (Kantinenbewirtschaftung, Müllabfuhr, Freizeit- und Sporteinrichtungen, Gebäudereinigung, Straßenbau und -instandhaltung). Der Marktwettbewerb bewirkte zudem eine Degradierung von Ar-

beitsverhältnissen im Kommunaldienst bzw. insbesondere sinkende Löhne und Sozialleistungen (Kranken- und Urlaubsgeld), vermehrte Zeit- und Kurzverträge, generelle Beschäftigungsunsicherheit und Mehrfachbeschäftigung (*multiple jobholding*) sowie zunehmende Arbeitsbelastung (Reimer 1999, S. 157ff.).

Während die Angelsächsische Staats- und Verwaltungstradition (siehe Kapitel 1) einen guten Resonanzboden für umfassende Privatisierungspolitik bietet, erfolgten entsprechende Reformschritte im kontinentaleuropäischen und skandinavischen Kontext gemäßiger und mit einigen Verzögerungen, wenngleich im Ergebnis durchaus signifikant. Dies hängt mit den Ausgangsbedingungen der Reformen und damit zusammen, dass – wie etwa im schwedischen und französischen Fall – radikale Privatisierungsansätze den traditionellen Vorstellungen vom ausgebauten Wohlfahrtsstaat (*folks-hemmet*) bzw. vom interventionistischen Staat (*dirigisme*) und eines starken öffentlichen Sektors (*service public*) mit gesellschaftsintegrierender Funktion entgegenstehen. So kam es zwar in Schweden nach dem wirtschaftlichen Einbruch in den 1980er Jahren auch zu einer (neo-)liberalen Neuorientierung, in welcher manche Beobachter schon den Beginn eines Systemwechsels erblickten (Premfors 1998, S. 151). Insbesondere die bürgerliche Regierung unter Bildt (1991–1994) schloss sich unter ausdrücklicher Berufung auf die radikalen Vorbilder im Vereinigten Königreich und Neuseeland dem Privatisierungsdiskurs an. Jedoch gab es keine marktorientierten Privatisierungsansätze britischer Prägung, sondern eher eine wettbewerbsorientierte Modernisierung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Schwedischen Modells, flankiert durch sozial verträgliche Regulierungen (Schalauke und Streb 2008, S. 215). In diesem Kontext geriet auch der kommunale Sektor der öffentlichen Versorgungsleistungen (Energie-, Wasserversorgung, Abfallbeseitigung usw.), der traditionell ein Kernstück des multifunktionalen Aufgabenprofils der schwedischen Kommunen bildet, zunehmend unter Druck. Vor allem Kommunen mit bürgerlichen Mehrheiten sind dazu übergegangen, ihre kommunalen Betriebe durch Verkauf an nationale und internationale Unternehmen zu veräußern und sich damit aus den entsprechenden lokalen Handlungsfeldern merklich zurückzuziehen (Montin und Amnå 2000, S. 8; Strömberg und Engen 1996, S. 267). Auch die Funktionalprivatisierung über *purchaser-provider split*, Anbieterpluralisierung und externe Leistungsvergabe im Marktwettbewerb ist unter dem Druck der budgetären Krise in den schwedischen Kommunen seit den 1980er Jahren als Reformkonzept aufgegriffen worden. Durch zahlreiche Wettbewerbselemente wie Betreibermodelle, Entflechtungen, Dienstleistungsgutscheine oder Benutzergentgelte sollte der Übergang vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat sichergestellt werden (vgl. Naschold und Riegler 1997, S. 17). Dabei wurden

in einer wachsenden Zahl von Kommunen soziale Dienstleistungen (z. B. Alten- und Behindertenpflege usw.), die bislang fast ausschließlich von kommunalem Personal ausgeübt worden waren, nunmehr im Wettbewerb an privat-kommerzielle und gemeinnützige Träger vergeben. Insgesamt ist die schwedische Reformstrategie dennoch durch einen gemäßigten Umgang mit Marktkräften sowie einen geplanten und regulierten Wettbewerb gekennzeichnet, der den Leistungsempfängern größere Wahlmöglichkeiten (etwa über Schul- und Kita-Gutscheine etc.) eröffnet. Zwar konnten privat-kommerzielle und gemeinnützige Anbieter inzwischen auf den für sie neuen Märkten zunehmende Anteile für sich gewinnen. Neben den kommunalen und regionalen Einrichtungen übernehmen sie jedoch weiterhin eine allenfalls ergänzende Rolle (Schröter 2001, S. 435). Insgesamt ist trotz dieser Einschnitte am schwedischen Wohlfahrtsstaats- und Kommunalmodell weitgehend festgehalten worden.

Frankreich stellt insofern einen Sonderfall im hier betrachteten Ländersample dar, als die Aufgaben der lokalen Daseinsvorsorge von jeher delegiert, also privaten Leistungsträgern über Konzessionsverträge überantwortet werden. Das Modell der Funktionalprivatisierung (*gestion déléguée*) ist im französischen Kommunalsystem seit langem etabliert und wurde von ausländischen Beobachtern auch als „French-style privatization“ bezeichnet (Citroni 2010). Allein in der Trinkwasserversorgung stieg der private Anteil von 31 Prozent Mitte der 1950er Jahre auf fast 62 Prozent im Jahr 1982 (Guérin-Schneider und Lorrain 2003, S. 46). Aktuell beträgt der Anteil (teil-)privatisierter Unternehmen im Bereich der Trinkwasserversorgung ca. 75 Prozent, wobei nur in 33 Prozent der Fälle eine reine *gestion déléguée* vorliegt. In allen anderen Fällen liegen Mischformen zwischen privater und staatlicher Aufgabenwahrnehmung vor (Atlas IGD 2019b). Im Bereich der Abfallentsorgung werden 53 Prozent der Betriebe kommunal verwaltet, wobei seit dem Jahr 2000 ein leichter Rückgang dieses Anteils zu konstatieren ist – vormals 58 Prozent (Beuve et al. 2013; Douard et al. 2014). Demgegenüber stieg der Anteil der Aufgabenwahrnehmung in Mischformen im gleichen Zeitraum von 24 auf 30 Prozent an. Das zunehmende Auftreten solcher Mischformen ist auf Zusammenführungen von EPCI (siehe Kapitel 3.3) zurückzuführen, wenn in den kooperierenden Kommunaleinheiten unterschiedliche Modi der Aufgabenwahrnehmung vorlagen (Atlas IGD 2019a). Die Markttöffnung in der kommunalen Daseinsvorsorge (Wasser, Abfall, ÖPNV) erfolgte in erster Linie über eine Ausweitung der Praxis von Konzessionsverträgen mit privaten Anbietern, bei der die Kommune allerdings weiterhin die Gewährleistungsverantwortung behält und auch grundsätzlich Eigentümerin der Betriebe und Anlagen bleibt. Darüber hinaus haben in Frankreich gemischt-wirtschaftliche kommunale Unternehmen (*Sociétés d'économie mixte locales* –

SEML) an Bedeutung gewonnen. Nach der Neugründungswelle der 1980er Jahre ist inzwischen eine Konsolidierung und teils auch ein leichter Rückgang aufgrund organisatorischer Konzentrationsprozesse festzustellen (Grossi et al. 2010). In Frankreich gibt es eine Reihe von rechtlichen Disziplinierungsmaßnahmen für SEML, die den privilegierten Zugriff der Kommunen sicherstellen sollen. Im Unterschied zu Deutschland müssen nämlich die öffentlichen Träger bei SEML grundsätzlich Mehrheitseigner sein und auch die Mehrheit der Stimmen/Sitze in den Aufsichtsgremien haben¹⁴, woran klar die Vorrangstellung der kommunalen Träger innerhalb der französischen Variante von Öffentlich-Privater Partnerschaft (ÖPP) auf der lokalen Ebene abzulesen ist.

In Italien ist der Beginn einer gezielten nationalen Privatisierungspolitik in etwa zeitgleich mit der Dezentralisierungsbewegung (siehe oben) zu verorten und im Zusammenhang mit der ökonomischen und politischen Krise des Landes sowie mit dem EU-induzierten Privatisierungsdruck zu sehen. Die Daseinsvorsorge im lokalen Raum (Wasser, Abwasser, Abfall, ÖPNV, Energie) erfolgte in Italien – ähnlich wie in Deutschland, Skandinavien und dem Vereinigten Königreich – bis Anfang der 1990er Jahre überwiegend durch öffentliche Institutionen. Italien verfügt traditionell über eine ausgebaute Kommunalwirtschaft, vielfach in Form der sog. *municipalizzate*, einer den deutschen Stadtwerken vergleichbaren Betriebsform, die bereits auf die Gesetzgebung von 1903 zurückgeht (Grossi et al. 2010; Citroni 2010). Innerhalb der *municipalizzate* sind die verschiedenen Versorgungssparten institutionell gebündelt und sie befinden sich traditionell zumeist vollständig in öffentlichem Eigentum. Zu Beginn der 1990er Jahre kam es infolge nationaler Gesetzgebung, die wiederum im Kontext der Dezentralisierungspolitik Italiens zu sehen ist, zu einer verstärkten organisatorischen Diversifizierung und Ausgründung von Betrieben (*corporatization*), so dass inzwischen ca. 50 Prozent der kommunalen Beschäftigten in ausgegründeten Unternehmen tätig sind (Grossi und Reichard 2008b, S. 604). Es fanden einerseits umfangreiche formale Privatisierungen mit einer klaren Präferenz für die Aktiengesellschaft (*società per azioni* – *SpA*) statt. Andererseits haben materielle Privatisierungen an Bedeutung gewonnen (Lippi 2003, S. 163; Bobbio 2005, S. 43) und es wurden Teil- oder Komplettverkäufe getätigt, etwa im kommunalen Energiesektor. Im Energiesektor gibt es nur noch wenige Städte (z. B. Turin, Venedig, Brescia), deren *municipalizzate* komplett in kommunaler Hand sind, während in der Mehrheit der Kommunen nationale oder multi-nationale Energiekonzerne als *co-shareholders* agieren (Wollmann et al. 2010). Insgesamt haben aber die italienischen *municipalizzate* ihre Position

14 Article L. 1522–1 du CGCT.

auf dem Energiemarkt verteidigen und teils sogar ausbauen können. Im Bereich der sozialen Dienste wurde in Italien traditionell die Leistungserbringung durch freie Träger wie z. B. die katholischen Wohlfahrtsorganisationen, aber auch durch die Familien selbst sichergestellt. Insgesamt herrschte somit bereits vor der NPM-Diskussion der 1980er Jahre ein Anbietermix aus kommunalen Leistungsträgern, und überwiegend kirchlichen Non-Profit-Organisationen vor (Bobbio 2005, S. 43). Inzwischen hat in diesem Sektor eine massive Aufgabenverlagerung auf private Träger stattgefunden, in der manche bereits den „triumph of privatism“ (Bobbio 2005, S. 43) sehen. Auch bei internen Serviceleistungen (Gebäudemanagement, IT, Kantinen etc.) finden sich zunehmend Ansätze funktionaler Privatisierung und Fremdvergabe (Dipartimento della Funzione Pubblica 2006; Grossi und Reichard 2008b, S. 603). Allerdings wird bezweifelt, dass die lokalen Exekutiven in der Lage sind, dieses neue *networked local government* zu steuern, das durch Partnerschaften, Verträge und vielfältige kontraktuelle Arrangements gekennzeichnet ist und welches zunehmend institutionell ‚auszufransen‘ droht (Meneguzzo 1997; Magnier 2003, S. 193).

In Ungarn vollzog sich die tiefgreifende Umwälzung der Eigentümer- und Anbieterstruktur in der öffentlichen Daseinsvorsorge (Wasser, Abwasser, Abfallbeseitigung, Schulen, Freizeiteinrichtungen, Öffentlicher Nahverkehr, Sozialwohnungen usw.) in zwei Phasen. Zunächst wurden die Aufgaben und das Eigentum an den entsprechenden Einrichtungen, die unter dem sozialistischen Regime formal den lokalen Räten unterstanden hatte, durch die Kommunalverfassung von 1990 und flankierende Gesetze den Städten, Gemeinden und Kreisen übertragen. Durch die Kommunalisierung des Eigentums und der Funktionen in diesen Aufgabenbereichen wurden die Gemeinden und Städte vor enorme operative und finanzielle Probleme gestellt. Vor diesem Hintergrund gingen sie verbreitet dazu über, zusammen mit privaten Investoren gemischtwirtschaftliche Betriebe (institutionelle ÖPP) zu bilden (Hoorens 2008, S. 369). Teilweise wurden kommunale Betriebe und Einrichtungen aber auch vollständig an private Investoren verkauft, etwa im Bereich der Wasserwirtschaft (vgl. Temesi 2000, S. 367; Soós 2003, S. 248ff.; Horváth 2008, S. 233). Angeleitet von NPM-inspirierten Outsourcing und *marketization*-Konzepten wurden außerdem zunehmend öffentliche Leistungen im Wege von Konzessionen und Verträgen an private Anbieter vergeben, was aufgrund des gleichzeitigen Fehlens kommunal-administrativer Kapazitäten nach der Wende dazu führte, dass private Anbieter in profitversprechenden Bereichen deutlich intensiver zum Zuge kamen als in anderen Ländern Mittel- und Osteuropas. Während der ersten Phasen kann somit das Entwicklungsmuster in der ungarischen Daseinsvorsorge als Übergang von einer staatszentralistisch organisierten Leistungsproduktion

hin zu einem zunächst kommunal-dezentralisierten System beschrieben werden, welches sich zunehmend dem Markt geöffnet hat. In der zweiten Phase wird von der Regierung unter Orbán darauf hingewirkt, die zentralstaatliche Steuerung und Regulierung deutlich zu erhöhen und insbesondere die Profite aus den Bereichen Energie, Wasser, Abfallentsorgung zu zentralisieren (Horváth 2016, S. 190ff.; Kovács et al. 2016; Wollmann 2016). Darüber hinaus wurde die Rolle privater Anbieter bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen massiv zurückgefahren. So hat der Zentralstaat die Eigentümerschaft vieler privater oder kommunaler Unternehmen inzwischen übernommen. Daher ist zu konstatieren, dass die zentralstaatliche Ebene eine zunehmend aktive Rolle bei der institutionellen Ausgestaltung lokaler Daseinsvorsorge einnimmt, die mit zentral vorgegebenen Organisationsformen, einem erhöhten Interventions- und Regulierungsgrad sowie einer Entkommunalisierung der Aufgabenwahrnehmung einhergeht.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in der Mehrheit der europäischen Kommunalssysteme eine radikale NPM-Reform des öffentlichen Sektors nach dem Vorbild des Vereinigten Königreichs nicht stattgefunden hat. Im Gegensatz zum Angelsächsischen Verwaltungsmodell (Vereinigtes Königreich, Neuseeland, Australien, USA), wo die umfassenden NPM-Vorstöße sich nahtlos in die vorherrschende pragmatisch-instrumentelle Handhabung des Rechtsstaates im Rahmen der *public interest*-Kultur einfügen, erfolgten entsprechende Reformen in den kontinentaleuropäischen Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal) und in Skandinavien zurückhaltender und teils auch verzögert.

4.5 *Post-New Public Management: Re-Kommunalisierung*

Inzwischen sind in vielen Kommunen Europas als Reaktion auf fehlgeschlagene NPM-Reformen, nicht-intendierte negative Reformeffekte oder auch schlecht funktionierende Mischungen aus Weberianischen und NPM-Elementen neue Reformschritte zu beobachten, die auch unter dem Schlagwort des *Post-NPM*, der *New Public Governance* oder des Neo-Weberianischen Modells diskutiert werden (vgl. Pollitt und Bouckaert 2017; Kuhlmann und Bogumil 2019). Dabei geht es u. a. um die Re-Integration von Verwaltungseinheiten oder Einrichtungen in die Kernverwaltungen, die Re-Kommunalisierung von Betrieben oder auch das Insourcing von ausgelagerten Leistungen der Kommunen, z. B. durch die Beendigung von Konzessionsverträgen. Allen diesen Maßnahmen sind die Abwendung von einer engen Management- und Ökonomisierungslogik und das Bestreben gemeinsam, übergreifende politische Steuerungsfähigkeit im kommunalen Raum zurückzugewinnen. Diese Abkehr von der Ökonomisierungslogik des NPM ist auch als

„Rehabilitierung des Staates“ und des öffentlichen Gutes bezeichnet worden, in welcher sich eine Art Pendelumschwung andeutet (Wollmann 2016). Zweifellos hat der (neo-)liberal geprägte Ansatz ‘private is better than public’ inzwischen an Überzeugungskraft verloren. Allerdings variieren Ausmaß und Intensität dieses Pendelrückschwungs erheblich zwischen Ländern, Verwaltungsebenen und Sektoren. Während etwa für die nationale Ebene prognostiziert wurde, dass der „Niedergang des unternehmerisch tätigen Staates (...) wahrscheinlich von Dauer sein (wird)“ (Mayer-Kramer 2006, S. 279), wird für die kommunale Ebene zumindest die Frage aufgeworfen: is the „[p]endulum swinging back?“ (Wollmann 2016).

Der Energiesektor bietet ein anschauliches Beispiel für aktuelle Ansätze der Re-Kommunalisierung. So haben beispielsweise die kommunalen Energiebetriebe in Italien trotz Privatisierungsdruck ihre Position auf dem italienischen Energiemarkt insgesamt behaupten und teils ausbauen können. Inzwischen kaufen sich einige Großstädte sogar bei dem (privatisierten) Energieriesen ENEL ein und weiten ihre Produktion und Vertriebsnetze aus (Wollmann und Marcou 2010). Auch in Frankreich werden ungeachtet der anhaltenden Privatisierungsbewegung Gegenstrategien verfolgt, die vor allem aus dem kommunalen Raum kommen. Gestützt auf ihre durch die Dezentralisierung (siehe oben) gestärkte Position haben die französischen Kommunen ihre Rolle in der lokalen Energiepolitik und -wirtschaft Schritt für Schritt erweitern können (Wollmann et al. 2010). Zum einen hat sich seit den 1980er Jahren zunehmend eine kommunale Energiepolitik etabliert und einige Lokalregierungen gingen dazu über, ihre eigenen, den lokalen Bedingungen besser angepassten Energieerzeugungssysteme aufzubauen, indem etwa kleinere Wasserfälle zur Energieerzeugung genutzt und auch auf Kraft-Wärme-Kopplung sowie Windenergie gesetzt wurde (ebd.). Zum anderen nutzen die Kommunen ihre Versorgungsnetze zunehmend als Einnahmequelle, da sie als *autorités organisatrices* im Rahmen der Konzessionsverträge Einfluss auf die Höhe der Abgaben, die Preisgestaltung und die Leistungsparameter nehmen können. Außerdem sind in Frankreich im Wassersektor in den letzten Jahren Kommunen bzw. Verwaltungsgemeinschaften von der Delegation auf Regie umgestiegen. Als Grund hierfür wird unter anderem das Bestreben der öffentlichen Akteure genannt, sich unabhängig von den *grands groupes* zu machen und einen stärkeren politischen Einfluss auf den Wassersektor in der Region zu erlangen. Neben der Hauptstadt Paris, die – wegweisend für viele Kommunen – im Jahre 2009 entsprechende Schritte unternahm, kann die Stadt Grenoble als weiteres spektakuläres Beispiel genannt werden. Dort wurden die bis 1989 als Regie-Betrieb geführten, 1990 privatisierten und 1997 in eine institutionelle ÖPP (SEML) umgewandelten Wasserbetriebe wieder rekommunalisiert.

4.6 Fazit: Diffusion und Konvergenz von Reformmodellen

Die vergleichende Analyse der Verwaltungssysteme und -reformen in Europa hat gezeigt, dass die Frage von Konvergenz, Divergenz und Persistenz je nach Reformfeld (Dezentralisierung/Föderalisierung, Territorialreform, Privatisierung, Binnenmodernisierung) unterschiedlich zu beantworten ist. Dabei werden in der Literatur zwei Thesen kontrovers diskutiert: Die Konvergenzthese wird von der Vermutung gestützt, dass die Kräfte der Globalisierung und der Internationalisierung (innerhalb der Europäischen Union: unter anderem Angleichung der rechtlichen Regelungen) dazu führen, dass bislang voneinander abweichende nationale Strukturen und deren historische Bestimmungsfaktoren zunehmend an Wirkungskraft verlieren und dadurch eine Angleichung auf verschiedenen Ebenen stattfindet. Demgegenüber schreibt die Divergenzthese den institutionellen, kulturellen und normativen Faktoren, die in Politik-, Staats- und Verwaltungstraditionen einzelner Länder oder einzelner Ländergruppen verankert sind, eine fortwirkende Bestimmungskraft zu.

In Bezug auf die Territorialreformen wurde deutlich, dass zwar einerseits die Gebietsgrößen und Einwohnerzahlen der Gemeinden im europäischen Vergleich nach wie vor große, teilweise eklatante Unterschiede aufweisen (zwischen 1.640 in Tschechien und 139.000 im UK; vgl. Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 205) – ein Hinweis auf Persistenz. Jedoch lassen sich auch konvergierende Muster ausmachen. So kam es in einigen Ländern des nordeuropäischen Reformprofils (z. B. ostdeutsche Bundesländer, Skandinavien, UK) teils zu weiteren territorialen Maßstabsvergrößerungen. War die radikale Maßstabsvergrößerung kommunaler Strukturen (wie etwa im Vereinigten Königreich und in Schweden) dabei zunächst vom rationalistischen Zeitgeist und der institutionenpolitischen Absicht bestimmt, die operative Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebenen im Dienste des auf- und auszubauenden nationalen Sozial- und Interventionsstaates durch *economy of scale* zu stärken, steht der Reformdiskurs seit den 1990er Jahren zunehmend im Bann der Europäisierung. Diese richtet sich zum einen darauf, die Handlungsfähigkeit der subnationalen Verwaltungseinheiten (Regionen, Kommunen) im europäischen und internationalen Wettbewerb um Standorte, sowie um EU-Fördermittel zu verbessern. Zum anderen dreht sich der Diskurs um verwaltungspolitische Lösungsansätze für eklatante demographische, sozio-ökonomische, fiskalische und Koordinationsprobleme im kommunalen Raum, die neue Gebietszuschnitte und/oder Kooperationsformen erzwingen. In diesen Kontext ist auch die seit den 2000er Jahren einsetzende Reformwelle in den südeuropäischen Ländern (Griechenland, Portugal) sowie in den mittelosteuropäischen EU-Beitrittsländern (Bulgarien, Litauen)

einzuordnen. Die genannten Länder haben sich dem nordeuropäischen Reformprofil angenähert, was durch die Finanz- und Euro-Krise sowie den Druck der EU zusätzlich befördert worden ist. Inwieweit der Krisen- und EU-induzierte Handlungsdruck dazu führen wird, dass sich die Süd-Länder noch stärker in Richtung *up-scaling* bewegen, bleibt indes abzuwarten. Anzeichen dafür sind bereits in der Gesetzgebung einiger Länder zu erkennen (vgl. Kuhlmann und Wollmann 2019).

Konvergierende Reformmuster, die teils aus nationalen Eigenentwicklungen, teils aber auch aus übergreifenden Diffusionsprozessen resultieren, zeigen sich auch bei der Dezentralisierung, die – von einigen abweichenden Fällen abgesehen (Ungarn, UK) – einen generellen Trend in Europa darstellt. So hat in Frankreich seit den 1980er und in Italien seit den 1990er Jahren eine politische Dezentralisierung stattgefunden, welche durch die Übertragung von staatlichen öffentlichen Aufgaben auf die lokalen Selbstverwaltungskörperschaften und durch die Stärkung der lokalen Autonomie charakterisiert ist. Die Tatsache, dass selbst in den bereits dezentralisierten Ländern Schweden und Deutschland eine weitere Dezentralisierung durch ('echte' und 'unechte') Kommunalisierung staatlicher Aufgaben auch im jüngsten verwaltungspolitischen Diskurs ein Leitthema bildete, weist auf das langfristige und nachhaltige Prägemuster dieses traditionellen Reformdiskurses hin. Im Vereinigten Königreich, das insofern vom generellen Trend abweicht, hat dagegen – unter neo-liberaler Konzeptanleitung – eine administrative Dekonzentration mit dem Ergebnis stattgefunden, dass staatliche Agenturen außerhalb und unter bewusster Verdrängung der traditionellen (multi-funktionalen) kommunalen Selbstverwaltung an Bedeutung gewannen.

Wurde die NPM-Reformbewegung aufgrund der frappierenden Diskursvorherrschaft im internationalen Kontext als ein Prozess allumfassender Konvergenz von Verwaltungssystemen interpretiert, der einer Phasenfolge vom Wohlfahrtsstaat über den neo-liberalen und manageriellen Staat bis hin zum gewährleistenden und aktivierenden Staat folgt (Holmes und Shand 1995), setzte die empirische Verwaltungsforschung den eher normativ begründeten Konvergenzthesen differenziertere Befunde entgegen. In der verwaltungswissenschaftlichen Forschung herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass der Reformdiskurs des *New Public Managements*, der seit den 1980er Jahren die verwaltungspolitische Agenda in vielen Ländern dominiert hatte, nicht zu jener allumfassenden Konvergenz der Verwaltungssysteme in Richtung eines manageriellen Staates oder Gewährleistungsstaates geführt hat, die von manchen vorausgesagt und erwartet worden (Pollitt und Bouckaert 2017; Byrkjeflot et al. 2018). Zudem stellten der Rückbau des Staates, seine Beschränkung auf eine Gewährleistungs- und Regulierungs-

funktion und der Rückzug öffentlicher Anbieter aus der direkten Leistungserbringung überall wesentliche Elemente des Politikdiskurses dar. Jedoch wurde die NPM-Doktrin in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich umgesetzt (Kuhlmann und Wollmann 2019). So variieren die jeweils praktizierten Varianten und die Reichweite der Privatisierung (materiell/formell/funktional). Im Vereinigten Königreich dominierte ein Reformdiskurs, der klar vom Slogan ‘private is better than public’ angetrieben wurde und der die Umsetzung eines marktorientierten Privatisierungsmodells anstrebte, das aufgrund der zeitgleichen Entmachtung der *local governments* als Monopolanbietern zahlreicher Leistungen stark zentralisierende Züge trägt. Insgesamt haben sich die angelsächsisch geprägten Staaten in der Modernisierung des Öffentlichen Sektors am stärksten von Liberalisierungsideen und NPM-Konzepten leiten lassen. Dagegen konnten solche extremen Entstaatlichungsdiskurse in Ländern wie Schweden und Frankreich, die durch eine politisch und gesellschaftlich fest verwurzelte Tradition des öffentlichen Sektors und eine in der politischen Kultur verankerte Vorstellung vom starken Staat gekennzeichnet sind, kaum Fuß fassen. In Schweden wurde in erster Linie eine Modernisierung des Wohlfahrtsstaates durch Wettbewerbsöffnung und Anbieterpluralisierung vorgenommen, die durch soziale Regulierungen und Elemente der Nutzerdemokratie flankiert wurde. Die Privatisierung von Staatsbetrieben hat in Schweden bei Weitem nicht das Ausmaß anderer europäischer Länder erreicht und materielle Privatisierungen sind nach wie vor die Ausnahme. Auch in Frankreich wurden im lokalen Raum besondere rechtliche Vorkehrungen für einen privilegierten Zugriff öffentlicher Akteure auf teilprivatisierte Unternehmen (SEML) getroffen und befindet sich inzwischen ein Großteil lokaler öffentlicher Leistungen (wieder) in kommunaler Hand (z. B. im Wasser- und Abfallsektor).

Auch die aktuelle *Post-NPM*-Debatte scheint durch eine länderübergreifende Diskursentwicklung und gewisse Diffusionsprozesse gekennzeichnet zu sein, wofür die Unternehmen und Einrichtungen der lokalen Daseinsvorsorge ein anschauliches Beispiel bieten. So konnten die kommunalen Stadtwerke in Deutschland, die im Zuge von Privatisierung und Outsourcing zunächst gegenüber den privaten *big four* der Energieunternehmen, wie EON, RWE oder Vattenfall, an Boden verloren hatten, in den vergangenen Jahren deutlich an operativer Stärke gewinnen. Es kam verstärkt zu Netzzrückkäufen, zur Beendigung von Konzessionsverträgen und zu Re-Insourcing, was sich auch in steigenden Marktanteilen der deutschen kommunalen Energieversorger zeigt (Bönker et al. 2016; Wollmann 2016). In internationaler Perspektive ist ein ähnlicher Trend zur Re-Kommunalisierung im Wassersektor und teilweise bei der Abfallentsorgung zu beobachten (Kuhlmann und Wollmann 2019, S. 247). Allerdings besteht inzwischen auch weitgehend Einig-

keit darüber, dass es sich bei dieser Entwicklung nicht um eine allumfassende Konvergenz über Länder und Sektoren hinweg handelt. Stattdessen sind im Hinblick auf Re-Kommunalisierung deutliche Unterschiede zwischen Ländern (u. a. in Abhängigkeit von der Reichweite zuvor durchgeführter Privatisierungen) und Aufgabenfeldern zu konstatieren (z. B. mehr Re-Kommunalisierung in den Bereichen Energie und Wasser, dagegen fortwährend mehr Privatisierung im Krankenhaussektor) (vgl. Klenk und Reiter 2015). Zudem zeigen sich je nach Kontextbedingungen vielfältige Variationen zwischen traditionellen und neuen Elementen der Verwaltungssteuerung (sog. Neo-Weberianisches Modell; vgl. Kuhlmann und Bogumil 2019).

